

L'EXÉCUTION INTERPROVINCIALE DES
ORDONNANCES DE SOUTIEN
APRÈS LE DIVORCE —
SOLUTIONS PRATIQUES

EA

DEC 0 4 1998

22 DEC. 1998

95 AVE 1998

Bibliothèques
Université d'Ottawa
Echéance

Libraries
University of Ottawa
Date Due

06 SEP. 1995

Commission de l'Environnement du Droit

17 6 1981

Les Relations Comptables



Digitized by the Internet Archive
in 2012 with funding from
University of Ottawa

L'EXÉCUTION INTERPROVINCIALE
DES ORDONNANCES DE SOUTIEN
APRÈS DIVORCE —
SOLUTIONS PRATIQUES

Série mise à jour des lois

An English Edition
of this Study Paper
is available under the title

**PRACTICAL TOOLS TO IMPROVE
INTERPROVINCIAL ENFORCEMENT
OF MAINTENANCE ORDERS
AFTER DIVORCE**

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1981

Disponible gratuitement par la poste:

Commission de réforme
du droit du Canada
130, rue Albert, 7^e étage
Ottawa, Ontario K1A 0L6

ou

Suite 2180
Place du Canada
Montréal, Québec
H3B 2N2

N° de catalogue J32-7/1-1981F
ISBN 0-662-91023-0

L'EXÉCUTION INTERPROVINCIALE DES ORDONNANCES DE SOUTIEN APRÈS LE DIVORCE — SOLUTIONS PRATIQUES

Une étude effectuée pour la

Commission de réforme du droit du Canada

par

C. Myrna Bowman

Table des matières

AVANT-PROPOS	1
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PROPOSITION — Modification des Règles de la Cour fédérale	11
DEUXIÈME PROPOSITION — Modification de la <i>Loi sur le divorce</i>	19
TROISIÈME PROPOSITION — Modification de la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i>	23
RENOIS	27
ANNEXE A — Règles de la Cour fédérale 2300 – 2302	29
ANNEXE B — Motifs de l'ordonnance — <i>Supeene c. Beech</i>	33
ANNEXE C — Nouvelles règles de la Cour fédérale proposées et Formules	35
— Affidavit du créancier	39
— Ordonnance de saisie-arrêt	41
— Avis au tiers-saisi et au débiteur	43
ANNEXE D — Opinion de R. D. Gibson sur la constitutionnalité	45
RENOIS DE L'ANNEXE D	49

Avant-propos

Lors de sa soixante-deuxième assemblée annuelle qui a eu lieu à Montréal en août 1980, l'Association du Barreau canadien a notamment adopté les deux résolutions suivantes:

RÉSOLUTION N° 2

ATTENDU QU'il existe un besoin d'améliorer le mode d'exécution du paiement des pensions alimentaires accordées conformément à la *Loi sur le divorce* (Canada), lorsque le conjoint débiteur réside dans une province différente de celle du conjoint créancier;

ET ATTENDU QUE l'utilisation de la saisie-arrêt permanente a été un mode très efficace de faire exécuter les paiements de pensions alimentaires;

ET ATTENDU QUE la *Loi sur le divorce* stipule qu'un jugement interlocutoire peut être enregistré dans toute Cour supérieure du Canada et par la suite peut être exécuté comme jugement de cette Cour;

ET ATTENDU QUE la Cour fédérale du Canada est une Cour supérieure ayant juridiction dans tout le Canada;

QU'IL SOIT PAR CONSÉQUENT RÉSOLU QUE l'Association du Barreau canadien adopte la proposition actuellement envisagée par la Commission de réforme du droit qui permettrait la saisie-arrêt permanente dans les cas où les conjoints débiteurs et créanciers vivent dans des provinces différentes, par une modification appropriée à la *Loi sur le divorce* afin de stipuler que la Cour qui impose l'obligation alimentaire ou toute cour dans laquelle l'obligation est enregistrée en vertu de l'article 15 de la Loi, peut faire appliquer cette ordonnance par une saisie-arrêt permanente et qu'une telle saisie-arrêt permanente soit obligatoire pour un employeur partout au Canada, sujet aux exceptions applicables dans la province dans laquelle le conjoint débiteur est employé.

- et -

RÉSOLUTION N° 3

ATTENDU QU'il est nécessaire d'améliorer les méthodes pour assurer le paiement des pensions alimentaires accordées conformément à la *Loi sur le divorce* (Canada);

ET ATTENDU QUE de nombreux contribuables ont le droit de recevoir un remboursement des paiements d'impôt après avoir rempli leur formule de déclaration d'impôt;

QU'IL SOIT PAR CONSÉQUENT RÉSOLU QUE l'Association du Barreau canadien approuve la proposition envisagée actuellement par la Commission de réforme du droit que la *Loi de l'impôt sur le revenu* soit modifiée pour stipuler que le ministre du Revenu national sera lié par une saisie-arrêt ou une ordonnance de mise sous séquestre accordée par tout tribunal provincial exigeant le paiement de la pension alimentaire par le contribuable.

Ces deux résolutions mentionnent «la proposition actuellement envisagée par la Commission de réforme du droit du Canada». Le présent document énonce les propositions dont font état les résolutions de l'Association du Barreau canadien.

En 1979, la Commission a confié la rédaction de la présente étude à Madame C. Myrna Bowman, une avocate de Winnipeg. Consciente des obstacles, tant sur le plan constitutionnel que sur le plan de la procédure, qui nuisent à l'exécution des ordonnances de soutien rendues en vertu de la *Loi sur le divorce* lorsque le conjoint débiteur et le conjoint créancier ne résident pas dans la même province, la Commission a perçu un problème social croissant qu'engendrent en soi ces obstacles. Ce problème social semblait pouvoir être résolu, dans une certaine mesure tout au moins, à l'aide d'une réforme législative destinée à prévenir les difficultés d'ordre juridique. C'est à cette fin que nous avons chargé M^e Bowman d'effectuer la présente étude. Les trois propositions mises de l'avant dans les pages qui suivent ne sont certes pas une panacée au problème social. Elles pourraient toutefois, si elles étaient mises en œuvre, en réduire l'impact sur les personnes qui ont besoin d'une pension alimentaire lorsqu'un divorce a désuni deux conjoints.

La première proposition se fonde essentiellement sur les considérations suivantes:

1. Puisque le divorce fait partie des pouvoirs du Parlement en vertu du paragraphe 91(26) de l'*A.A.N.B.*, la *Loi sur le divorce* est une des «lois du Canada» au sens de l'article 101 de l'*A.A.N.B.*
2. L'article 14 de la *Loi sur le divorce* stipule qu'une ordonnance rendue en vertu des articles 10 ou 11 (mesures accessoires) est exécutoire partout au Canada et, en vertu de l'article 15, une telle ordonnance peut être enregistrée à toute autre cour supérieure au Canada et peut être exécutée de la même manière qu'une ordonnance de cette cour supérieure.
3. La Cour fédérale est un tribunal établi par le Parlement en vertu de l'article 101 de l'*A.A.N.B.* pour la meilleure adminis-

tration des lois du Canada et l'article 3 de la *Loi sur la Cour fédérale* stipule que la Cour fédérale est une cour supérieure d'archives ayant compétence en matière civile.

4. Grâce à une législation appropriée et à de nouvelles règles de cour prévoyant la délivrance d'ordonnances de saisie-arrêt par la Cour fédérale, les ordonnances de soutien rendues en vertu de la *Loi sur le divorce* pourraient être exécutées d'une province à l'autre tout aussi rapidement et à aussi peu de frais que le sont actuellement les ordonnances rendues dans une province par la cour supérieure de cette province.

Deux raisons principales ont présidé à la conception de ce raisonnement juridique qui nous a amené à proposer le recours aux ordonnances de saisie-arrêt de la Cour fédérale.

En premier lieu, l'exécution et le recouvrement du soutien présentent des difficultés lorsque le débiteur quitte la province où le jugement conditionnel de divorce a été rendu. Ces difficultés sont notamment d'ordre technique et ont trait à la procédure, aux frais et aux retards. Elles sont fréquemment une source de frustration intolérable pour le conjoint et les enfants qui sont bénéficiaires du soutien. Ceux-ci deviennent trop souvent les clients involontaires du bien-être social de la province. Il en résulte beaucoup trop fréquemment que le conjoint déclaré apte à payer un soutien ne le fasse pas, bien que ses moyens et sa responsabilité aient été établis par jugement. Ce sont, en fin de compte, les contribuables de la province qui doivent en supporter le coût puisque ce sont eux qui fournissent le revenu utilisé pour le bien-être.

En second lieu, la mobilité croissante de la population donne de plus en plus souvent lieu aux situations décrites ci-dessus. Cette constatation est amplement appuyée par une étude parrainée et publiée par Statistique Canada en 1978, qui s'intitule «Fréquence de la mobilité géographique de la population canadienne». Cette étude indique non seulement que le taux de mobilité des Canadiens (particulièrement ceux dont la langue maternelle est l'anglais) est même plus élevé que celui de nos voisins des États-Unis, mais aussi que les «taux de mobilité [sont] régulièrement supérieurs à la moyenne chez les personnes qui avaient déjà été mariées mais ne vivaient plus avec leur conjoint lors du recensement de 1971» (p. 33). En outre, «il reste qu'une modification de l'état matrimonial entraîne souvent un déplacement ou du moins, a un certain lien avec la mobilité géographique» (p. 33).

Les obstacles à l'exécution des ordonnances de soutien rendues en vertu de la *Loi sur le divorce* ne sont compensés par aucun avantage: ils vont à l'encontre des valeurs sociales que le Parlement a énoncées dans la *Loi sur le divorce* et ils sont trop souvent source d'injustice individuelle et collective en permettant au débiteur de se soustraire à ses responsabilités et en obligeant d'autres personnes à les assumer à sa place.

Deux autres propositions méritent aussi d'être étudiées. La deuxième proposition vise à modifier la *Loi sur le divorce* afin que les ordonnances de saisie-arrêt rendues par les cours supérieures des provinces puissent être exécutées directement d'une province à l'autre. La troisième proposition vise à saisir-arrêter les remboursements d'impôt payables par le ministre du Revenu national, sans que soit violé le caractère confidentiel des renseignements auquel a droit le contribuable débiteur.

Certaines personnes, peut-être plus soucieuses de procédure complexe que de justice sociale, estimeront sans doute que les mesures proposées sont draconiennes. On ne saurait toutefois oublier que ces propositions visent à rendre plus efficace l'exécution interprovinciale des ordonnances de soutien. Ces ordonnances, à la différence des jugements accordant des dommages-intérêts en matière délictuelle, tiennent compte des moyens financiers du débiteur. En outre, si la situation du créancier ou du débiteur change, elles peuvent être modifiées par un tribunal sur présentation de la preuve pertinente. Dans ces circonstances, des mesures destinées à en faciliter l'exécution entre les provinces par des moyens légaux sont difficilement contestables.

Il est vrai que cette étude a été faite au moment même où la question du transfert de la compétence en matière de mariage et de divorce était soulevée lors de réunions entre les premiers ministres fédéral et provinciaux et leurs fonctionnaires. Ce fait historique n'est que pure coïncidence. Cependant, il n'est sûrement pas nécessaire de justifier l'étude de ces projets de réforme du droit étant donné la situation qui prévaut actuellement au Canada sur le plan du droit et de la constitution.

La Commission a tenu le 30 mai 1980, à Ottawa, une réunion de consultation avec les membres de la section du droit de la famille de l'Association du Barreau canadien, où toutes les provinces étaient représentées. Il est évident que lors de cette réunion, le groupe consultatif n'était pas en mesure de se prononcer au nom de

l'Association du Barreau canadien comme ce fut le cas, notamment, lors d'une assemblée plénière tenue en août 1980. Conscient toutefois des discussions d'ordre constitutionnel qui avaient lieu concernant la compétence en matière de mariage et de divorce, ce groupe de spécialistes du droit de la famille demanda à la Commission de transmettre, au ministre fédéral de la Justice, leur résolution unanime portant que:

quelle que soit la décision au sujet de la compétence législative en matière de mariage et de divorce, la constitution canadienne devrait comporter des dispositions permettant au Parlement fédéral de légiférer en vue de garantir une exécution partout au Canada.

La Commission transmet donc intégralement cette résolution au Ministre, quelques jours après la réunion.

Le groupe consultatif en droit de la famille était d'avis que quelque chose de plus qu'une simple clause «pleine foi et crédit» devrait être enchâssé dans une nouvelle constitution. Il considérait que le Parlement fédéral devait conserver une certaine compétence législative en matière d'exécution interprovinciale. Il a étudié le système qui *pourrait éventuellement* être instauré en matière de droit et de constitution. Les recommandations contenues dans le présent document sont présentées comme des réformes pratiques applicables au système que l'on connaît *actuellement* au chapitre du droit et de la constitution.

Ces recommandations méritent au moins qu'on les examine et qu'on en discute en raison des frustrations injustifiables qu'entretient notre système de droit actuel en matière d'exécution des ordonnances de pension alimentaire. Il est grand temps de s'attaquer à ces problèmes et de réparer les injustices qui en résultent.

Francis C. Muldoon, c.r.
Président
Commission de réforme du droit du Canada

Ottawa
Décembre 1980

Introduction

L'exécution des ordonnances de soutien est, dans les milieux juridiques, un sujet de conversation tout aussi stérile que la pluie et le beau temps. Les difficultés d'exécution se caractérisent par leur nombre et leur complexité. Les solutions proposées sont nombreuses. La présente étude traite de trois propositions précises et pratiques dont l'objet est de modifier le droit actuel en vue de faciliter l'exécution des ordonnances de soutien rendues en vertu de la *Loi sur le divorce* lorsque le débiteur réside dans une province autre que celle où l'ordonnance a été rendue.

Les articles 10 et 11 de la *Loi sur le divorce*¹ prévoient, notamment, la possibilité de rendre des ordonnances prévoyant l'entretien de l'ex-conjoint, des enfants du mariage ou des deux à la fois. L'article 14 de cette loi prévoit:

14. Un jugement de divorce prononcé en vertu de la présente loi ou une ordonnance rendue en vertu des articles 10 ou 11 sont exécutoires partout au Canada.

Cette admirable déclaration de principe est toutefois difficile à mettre en pratique. Le principe énoncé à l'article 14 est insuffisant en soi puisque les tribunaux d'une province considèrent traditionnellement les tribunaux d'une autre province comme des «tribunaux étrangers» au même titre que les tribunaux des autres pays.

Les rédacteurs de la *Loi sur le divorce* ont tenté de remédier à cette situation notamment à l'article 15:

15. Une ordonnance rendue en vertu des articles 10 ou 11 par un tribunal peut être enregistrée à toute autre cour supérieure au Canada et peut être exécutée de la même manière qu'une ordonnance de cette cour supérieure ou de toute autre manière prévue par des règles de pratique ou des règlements adoptés en vertu de l'article 19.

et à l'alinéa 19(1)d):

19. (1) Un tribunal ou une cour d'appel peuvent établir des règles de pratique applicables à toutes procédures en vertu de la présente loi

dans la limite de leur compétence notamment, sans restreindre la portée générale de ce qui précède, des règles de pratique

. . .

d) prévoyant l'enregistrement et l'exécution des ordonnances rendues en vertu de la présente loi, notamment leur exécution après le décès d'une partie; . . .

L'avocat en exercice et l'ex-conjoint déçu savent par expérience que les dispositions actuelles sont, à elles seules, insuffisantes pour permettre à une ex-épouse qui habite par exemple le Nouveau-Brunswick, de recouvrer les montants que son ex-mari qui habite en Alberta doit lui verser à titre de pension. À moins évidemment que l'ex-épouse ne dispose des moyens nécessaires pour acquitter les frais de justice, et alors on peut douter qu'elle ait besoin de pension alimentaire.

Les ententes réciproques prévues par les lois provinciales, en vue d'exécuter les ordonnances de soutien rendues dans d'autres provinces soit en vertu de la *Loi sur le divorce*, soit en vertu des lois provinciales en matière de pension alimentaire, constituent le second mode principal d'exécution.

L'expérience a confirmé la lenteur et l'inefficacité de l'application de ces lois. Il est fréquent en effet de voir un conjoint en défaut bénéficier d'un délai de quelques années avant d'être tenu de verser quoi que ce soit. Ces procédures occupent, dans plusieurs provinces, un rang peu élevé dans l'ordre des préférences du bureau du procureur général. Cet état de fait permet au débiteur en défaut dont l'esprit est fertile en imagination et en ressources de faire durer les procédures pendant plusieurs années sans avoir à déboursier un sou.

Tout avocat en exercice sait qu'une saisie-arrêt du salaire du débiteur constitue le moyen le plus simple, le plus avantageux et le plus efficace de recouvrer une créance qui découle d'une ordonnance de soutien (ou toute autre créance). On peut y recourir aisément lorsque le débiteur travaille dans la province où le jugement conditionnel a été rendu. Dans plusieurs provinces cependant, aucune disposition particulière ne vise l'exécution des ordonnances de soutien et les dispositions relatives à la saisie-arrêt ne s'appliquent qu'à la saisie-arrêt «simple» que l'on rencontre traditionnellement. En matière de salaire, cette dernière saisie-arrêt ne s'étend qu'au salaire qui est exigible ou qui deviendra exigible dans un délai donné, de sept jours habituellement, à compter de sa signification à l'employeur. La créancière saisissante risque donc d'engager des dépenses exorbitantes puisqu'elle doit recommencer ces procédures pour chaque

paiement mensuel de la créance constatée par l'ordonnance de soutien.

Les règles de saisie-arrêt qui s'appliquent en matière d'exécution des ordonnances de soutien sont quelque peu différentes dans certaines provinces comme le Manitoba. L'exécution des ordonnances de soutien dans cette province est assurée, depuis 1974, par une saisie-arrêt «continue»² qui ne s'étend pas uniquement au salaire qui est exigible ou qui le deviendra dans les sept jours de la signification mais dont l'effet subsiste de manière à contraindre l'employeur à déduire les paiements mensuels du salaire du débiteur tant et aussi longtemps que ce dernier conservera cet emploi. Les paiements sont envoyés directement à la créancière saisissante ou, si cette dernière le désire, au tribunal de la famille (Provincial Judges Court). Cette procédure est simple, avantageuse et efficace et n'a pas soulevé de difficultés sérieuses au cours des cinq années qui se sont écoulées depuis son entrée en vigueur.

Le problème se complique lorsque le débiteur en défaut réside dans une autre province. La créancière saisissante qui veut saisir le salaire de ce débiteur doit enregistrer son ordonnance dans cette autre province conformément à l'article 15 et continuer les procédures suivant le droit, les règles et la pratique du tribunal de cette province. Elle doit donc forcément faire appel aux services d'un avocat dans cette province afin que celui-ci exécute les procédures qui s'imposent, tout en gardant l'avocat chargé du dossier dans la province d'origine, afin que ce dernier fournisse les renseignements et prépare les affidavits nécessaires, etc. Le débiteur saisi pourrait, dans plusieurs provinces, demander à un tribunal de la province où il réside de modifier ou de suspendre l'ordonnance de saisie-arrêt. La créancière saisissante doit alors s'opposer à ces procédures en comparissant personnellement devant le tribunal de l'autre province dans certains cas, encourant ainsi des frais de justice pouvant atteindre les centaines sinon les milliers de dollars.

Il ne faut donc pas s'étonner de voir plusieurs personnes ayant droit à une pension alimentaire, abandonner ce droit et s'en remettre aux prestations de bien-être ou se contenter, pour elles-mêmes et leurs enfants, d'un niveau de vie qui est souvent de loin inférieur à celui auquel l'équité et la justice (sans parler de la loi) leur donnent droit.

Cette situation juridique confuse est en grande partie attribuable au fait que nous vivons dans un état fédéral plutôt que dans un état unitaire. Est-il possible d'y remédier?

Première proposition

La première solution possible aux problèmes que nous venons de mentionner dépend de la Cour fédérale du Canada. Il est reconnu que certains critiques proposent présentement que la compétence de cette Cour soit grandement réduite sinon abolie. Sans commenter ces propositions, l'auteur est d'avis que nous qui bénéficions des avantages et des inconvénients d'un état fédéral, devrions forcément être assez ingénieux pour recourir aux moyens et aux institutions que nous avons à notre portée, afin de trouver une solution efficace aux problèmes qui découlent nécessairement d'un système de compétence partagée.

L'article 3 de la *Loi sur la Cour fédérale*³ crée la Cour fédérale du Canada. Cet article se lit comme suit:

3. Le tribunal de *common law*, d'*equity* et d'amirauté du Canada existant actuellement sous le nom de Cour de l'Échiquier du Canada est maintenu sous le nom de Cour fédérale du Canada, en tant que tribunal supplémentaire pour la bonne application du droit du Canada, et demeure une cour supérieure d'archives ayant compétence en matière civile et pénale.

Il est évident que la Cour fédérale est une cour supérieure au sens de l'article 15 de la *Loi sur le divorce* et qu'une ordonnance de soutien rendue en vertu des articles 10 et 11 de ladite loi peut y être enregistrée. Une fois enregistrée, l'ordonnance peut être exécutée «de la même manière qu'une ordonnance de cette cour supérieure ou de toute autre manière prévue par des règles de pratique ou des règlements adoptés en vertu de l'article 19».

On a soutenu plus haut dans cette étude que la saisie-arrêt du salaire, et plus particulièrement la saisie-arrêt continue, constitue un mode efficace d'exécution des ordonnances de soutien. On peut donc logiquement se demander pourquoi la Cour fédérale ne pourrait pas utiliser ce moyen pour exécuter les ordonnances de soutien en recourant à une procédure spéciale et distincte de la procédure applicable aux autres jugements rendus en matière civile.

Rien ne semble empêcher qu'une procédure de ce genre soit établie et mise en application par l'adjonction de nouvelles Règles de la Cour fédérale. Une étude sommaire des Règles actuelles (Règles 2300-2302) et les Motifs de l'ordonnance rendue dans *Patricia Joan Supeene, autrefois Patricia Joan Beech et Edward John Beech* ci-annexés font ressortir les difficultés que le créancier doit surmonter en vertu des règles traditionnelles de la saisie-arrêt.

Pour déterminer la bonne procédure à adopter, il importe avant tout de se rappeler que l'ordonnance de soutien diffère sur trois points des autres jugements rendus au civil:

- (a) Il s'agit d'une obligation continue devant généralement être exécutée mensuellement;
- (b) L'ordonnance est rendue après examen, conformément aux articles 10 et 11 de la *Loi sur le divorce*, de «l'état et des facultés . . . et des autres circonstances» dans lesquelles se trouve la débiteur saisi — en d'autres termes, un tribunal a déjà examiné la situation financière du débiteur et s'est assuré qu'il a les moyens de verser les sommes concernées. Tel n'est pas le cas pour les autres jugements civils;
- (c) L'ordonnance est susceptible d'être modifiée quant à son montant ou à sa durée par le tribunal qui l'a rendue advenant un changement de la situation des parties.

Il ne faut pas non plus oublier que même s'ils peuvent être enregistrés et exécutés partout au Canada, les jugements et ordonnances prononcés en vertu de la *Loi sur le divorce* ne peuvent cependant être modifiés ou révoqués que par le tribunal qui les a rendus (art. 11). Bon nombre de décisions, dont celles qui ont été rendues récemment par la Cour d'appel de l'Ontario dans *Re: Blane v. Blane*⁴ et dans *Ramsay v. Ramsay et al*⁵, ont établi qu'il y a lieu de prendre cet article à la lettre et que le jugement conditionnel rendu dans une province ne saurait être modifié ou révoqué par les tribunaux d'une autre province.

C'est dans ce contexte que sont proposées de nouvelles règles qui permettraient à la Cour fédérale de prononcer des saisies-arrêts à durée indéterminée. Ces règles, ainsi que des formules d'affidavit, d'ordonnance et d'avis, figurent à l'annexe C.

On doit évaluer les grandes lignes de cette proposition selon les critères suivants:

1. l'efficacité du recouvrement;
2. la réduction maximum des frais et des efforts du créancier;
3. la justice envers le débiteur.

Ces grandes lignes sont les suivantes:

(a) L'ordonnance est rendue *ex parte* et n'a pas à être signifiée au débiteur en personne.

La plupart des règles sur les saisies-arrêts, y compris les Règles actuelles de la Cour fédérale, prévoient que l'ordonnance est rendue *ex parte*. Le fait d'exiger, en matière d'ordonnance de soutien, la signification au débiteur, par voie de signification à personne, a généralement pour conséquence d'imposer au créancier une lourde et dispendieuse obligation. Certains débiteurs se soustraient en effet délibérément à la signification et se cachent; d'autres déménagent fréquemment. Le temps et l'argent qu'exige la signification à personne risqueraient de rendre toute la procédure totalement inutile pour celui dont la subsistance même dépend de l'ordonnance de soutien. Le débiteur dont le salaire sera saisi-arrêté s'en apercevra immédiatement, à n'en point douter, et pourra facilement apprendre de son employeur les motifs d'une telle mesure. Nous estimons que l'employeur est le mieux placé pour assurer une prompte remise au débiteur d'une copie de l'ordonnance et de l'avis, et qu'il n'en résultera aucune injustice pour le débiteur.

(b) L'ordonnance aura pour effet de saisir-arrêter le salaire qui deviendra dû dans le mois civil qui suit la date de signification. Cette disposition évite d'avoir à découvrir quand tombe le «jour de paye» de l'entreprise concernée. Rares en effet sont les employés qui ne sont pas payés au moins une fois par mois.

(c) La saisie-arrêt ne s'applique aux arriérés que jusqu'à concurrence de deux mois. Le projet vise à assurer que les versements futurs se feront régulièrement plutôt qu'à recouvrer les arriérés.

Lorsque les paiements ont cessé par suite du déménagement du débiteur dans une autre province, un délai de deux mois semble suffisant pour permettre à un créancier diligent de le retrouver, de déterminer qui l'emploie et d'obtenir la saisie-arrêt. Les arriérés ainsi recouvrables permettraient au créancier de récupérer les termes en

retard de l'emprunt hypothécaire, etc. Autoriser ainsi le recouvrement de plus larges arriérés présenterait, croyons-nous, deux risques:

(i) le débiteur serait plus susceptible de quitter son emploi pour éviter une longue période où son travail ne lui donnerait droit qu'à \$200, la partie insaisissable de ses revenus mensuels;

(ii) le recouvrement de lourds arriérés pourrait être source d'injustice pour le débiteur lorsque le créancier a tardé à exercer ses droits. Dans de tels cas, la loi tend généralement à limiter les arriérés susceptibles d'être recouvrés, et nous ne croyons pas par conséquent qu'il soit opportun de recourir à la saisie-arrêt à durée indéterminée en ce qui concerne les arriérés.

(d) Les sommes sont versées directement au créancier. Il s'agit là d'un aspect important des Règles proposées, puisque se trouverait supprimée la longue et dispendieuse procédure comprenant consignation à la Cour, avis de requête en versement des sommes consignées avec affidavit à l'appui signifié au débiteur, comparution en Cour et ordonnance de versement des sommes consignées. Souvent, une seule saisie-arrêt par cette procédure coûte plus cher en frais juridiques (même lorsque le débiteur vit dans la même province et est facile à retracer) que les sommes recouvrées. En outre, cette procédure retarde de plusieurs semaines et parfois même de plusieurs mois le versement à la créancière et à ses enfants des subsides dont elle a un urgent besoin. Nous ne voyons pas d'autre part comment l'on pourrait soutenir que la nouvelle procédure cause un préjudice au débiteur. L'ordonnance de soutien sur laquelle repose la saisie-arrêt est en vigueur pour une durée indéterminée et n'a été rendue qu'après constatation que le débiteur a les moyens de s'y conformer. L'affidavit proposé élimine le risque d'injustice le plus évident que présente la saisie-arrêt à durée indéterminée — celui que l'un des conjoints s'est remarié ou les enfants cessent d'être à la charge ou sous l'administration et le contrôle du créancier. Si quelque injustice résulte d'un changement dans la situation du débiteur, c'est à ce dernier qu'il appartient de demander au tribunal compétent de modifier l'ordonnance. Faute de quoi l'ordonnance doit continuer à être exécutée au moindre coût possible pour le créancier.

(e) La partie insaisissable des revenus du débiteur sera égale à \$200 par mois ou, s'il est plus élevé, au montant prévu par la loi de la province de résidence du débiteur.

L'actuelle Règle 2300 (6) prévoit ce qui suit:

RÈGLE 2300. SAISIES-ARRÊTS

....

(6) Lorsque la créance échue ou à échoir du débiteur saisi porte sur des traitements ou salaires, aucune partie de ceux-ci qui est insaisissable ou qui ne peut faire l'objet d'une charge aux termes du droit de la province concernée ne pourra être saisie-arrêtée aux termes d'une ordonnance rendue en vertu de la présente Règle.

L'exemption minimum de \$200 par mois est une protection supplémentaire pour le débiteur, au cas où la province aurait une exemption anormalement basse (ainsi, au Manitoba, l'exemption en matière de soutien est de \$100 par mois, bien qu'un projet de loi soumis au Parlement de cette province vise à la porter à \$250). Il faut se rappeler que le débiteur ne verra ses revenus réduits à ce niveau que jusqu'à ce que les deux mois d'arriérés aient été acquittés; par la suite ses revenus ne seront diminués que des subsides mensuels qu'il a à verser.

(f) Les sommes concernées seront retenues et remises au créancier tant que l'ordonnance restera en vigueur et que le débiteur gardera son emploi.

Il s'agit là, évidemment, du principal avantage de la proposition: elle assure, sans frais additionnels, que les versements à échoir seront faits le moment venu. Cette procédure est sans conteste efficace et économique. Elle n'est pas injuste pour le débiteur puisqu'il sera déjà établi qu'il a les moyens de payer et qu'il est légalement tenu de le faire. Ainsi que l'avis l'informera, le débiteur pourra, lorsque l'évolution des circonstances l'exigera, demander au tribunal qui aura rendu l'ordonnance de modifier cette dernière. Jusqu'à ce qu'il fasse cela, la loi doit toutefois tenir pour acquis que le droit du créancier à une pension et la capacité du débiteur à la lui fournir restent inchangés.

Certaines personnes considèrent sans doute que ces déductions mensuelles constituent une source de difficultés excessives pour l'employeur. Aucun employeur ne s'en est plaint au Manitoba, en raison sans doute du fait que les lois fédérales et provinciales imposent déjà tellement d'exigences administratives qu'une goutte de plus ne saurait faire déborder le vase. Nous croyons de toute façon que le fardeau n'est pas si terrible puisqu'il y aurait peu de saisies-arrêts dans une même entreprise et que les économies réalisées par la

société lorsque l'exécution efficace empêcherait une famille de recourir à l'aide sociale compenseraient amplement les frais encourus.

La modification proposée des Règles de la Cour fédérale serait-elle conforme à la constitution? R. D. Gibson, dont l'avis figure à l'Annexe D, émet certaines réserves à ce sujet mais nous croyons que ces doutes ne sont pas fondés.

C'est en vertu de l'article 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, «pour assurer la meilleure exécution des lois du Canada»⁶, que le Parlement a institué la Cour fédérale. La Cour suprême du Canada a statué que la compétence de la cour fédérale se limite aux domaines où il y a une législation fédérale applicable⁷. La Cour fédérale est, de par sa loi constitutive, un tribunal de *common law* et d'*equity* pour «la meilleure exécution des lois du Canada», (ou, selon les termes de l'article 3 de la *Loi sur la Cour fédérale*, «pour la bonne application du droit du Canada»).

La présente proposition touche directement à un domaine de la législation fédérale — le divorce.

La saisie-arrêt est un mode d'exécution, une question de pratique et de procédure plutôt qu'une question de règles de fond. La saisie-arrêt ne se rencontre jamais seule. Il ne s'agit pas d'un droit en soi mais simplement d'un mode d'exécution d'un droit déterminé. Le pouvoir de saisie fait partie des pouvoirs dont une cour supérieure d'archives jouit afin d'assurer l'exécution de ses décisions⁸. Le fait que l'on se proposait de donner ces pouvoirs à la Cour fédérale devrait nettement ressortir des termes employés à l'article 3 précité. La mention précise des «brefs d'exécution ou autres brefs visant des biens» au paragraphe 56(3) le rend toutefois encore plus évident. La Cour fédérale a exercé ses pouvoirs en matière de saisie-arrêt à plusieurs reprises. Personne n'a encore réussi à contester cette compétence.

La Cour fédérale peut ordonner la saisie-arrêt lorsqu'elle veut exécuter un autre jugement valable en matière civile; elle peut donc l'ordonner lorsqu'elle veut exécuter les jugements et les ordonnances qu'elle prononce en vertu de la *Loi sur le divorce*, ou encore lorsqu'elle veut exécuter une ordonnance qui a été enregistrée auprès d'elle en vertu de l'article 15 de la loi.

Il est difficile de s'imaginer qu'il puisse y avoir des règles qui soient davantage destinées à assurer «la meilleure exécution des lois

du Canada» que les règles visant à rendre exécutoire un jugement rendu en vertu de la *Loi sur le divorce*. La présente proposition vise à améliorer l'efficacité de la procédure déjà en place.

La proposition tient de la procédure et elle vise à joindre les meilleurs éléments de la saisie-arrêt aux meilleurs éléments de la mise sous séquestre. La Cour fédérale a, en qualité de cour supérieure d'archives et de tribunal de *common law* et d'*equity*, le pouvoir de saisir-arrêter et de séquestrer. Il serait probablement possible en effet de nommer un administrateur séquestre chargé de recouvrer la créance alimentaire en cours mais les règles et la pratique actuelles rendraient cette procédure inutilement embarrassante et coûteuse.

À notre avis, la présente proposition modifie simplement la procédure applicable en matière de saisie de salaire afin de la rendre plus efficace et moins coûteuse. Les règles de fond ne sont pas modifiées puisqu'un créancier n'obtient rien de plus que ce que lui accorderait une série d'ordonnances de saisie-arrêt obtenues mensuellement à grands frais.

Si la proposition est acceptée, les ordonnances de soutien pourront être exécutées à l'échelle interprovinciale et ce, selon un mode simple, efficace et peu coûteux qui a connu un grand succès dans plusieurs provinces au cours des dernières années.

Deuxième proposition

Si l'on devait rejeter la première proposition par crainte d'étendre le champ de compétence de la Cour fédérale ou pour un autre motif, il serait possible d'arriver aux mêmes fins en modifiant la *Loi sur le divorce*.

Nous proposons donc que la *Loi sur le divorce* soit modifiée en faisant de l'article 12 le paragraphe 12(1) et en lui ajoutant les dispositions suivantes:

12. (1) Lorsqu'un tribunal rend une ordonnance en conformité des articles 10 ou 11, il peut . . .

c) soit en rendant l'ordonnance, soit après, ordonner la saisie-arrêt du salaire, des traitements, des honoraires, de la commission ou des autres sommes que l'employeur doit à l'occasion verser à la personne qui est débitrice aux termes de l'ordonnance. L'employeur doit, dans ce cas, déduire des montants qu'il doit verser au débiteur-saisi, à chaque terme de paie, la somme, ou la fraction proportionnelle de cette somme, nécessaire à l'exécution de l'ordonnance de soutien et verser ces sommes conformément à l'ordonnance qui lui a été signifiée.

(2) L'ordonnance rendue conformément à l'alinéa (1)c) lie tout employeur dont l'entreprise est située au Canada à compter du moment où elle lui est signifiée; l'employeur doit faire ces déductions et verser les sommes conformément à l'ordonnance tant et aussi longtemps que ce débiteur demeure à son emploi ou que l'ordonnance est exécutoire et aussi longtemps que ce débiteur a le droit de lui réclamer un salaire, un traitement, des honoraires, une commission ou toute autre somme.

(3) Toute partie du salaire, du traitement, des honoraires, de la commission ou d'une autre somme qui est insaisissable en vertu des lois de la province dans laquelle le débiteur a sa résidence ne peut faire l'objet d'une saisie-arrêt en vertu d'une ordonnance rendue conformément à l'alinéa (1)c).

12.1 Lorsqu'une ordonnance a été rendue en conformité des articles 10 ou 11 et qu'elle est enregistrée à toute autre cour supérieure conformément à l'article 15, la cour où cette ordonnance a été enregistrée peut, sur demande, rendre l'ordonnance de saisie-arrêt prévue à l'alinéa 12(1)c).

12.2 Le tribunal qui a rendu une ordonnance en conformité de l'alinéa 12(1)c) ou de l'article 12.1 peut la modifier, la suspendre ou y mettre fin s'il estime qu'il est juste et opportun de le faire.

Une fois ces dispositions adoptées, les tribunaux de chaque province pourraient établir des règles régissant la procédure d'obtention de cette ordonnance de saisie-arrêt à durée indéterminée.

La consultation et la coopération qui existent entre les juges des tribunaux des différentes provinces ont, jusqu'à maintenant, assuré le maintien d'un degré d'uniformité fort satisfaisant dans les règles que les diverses provinces ont établies en vertu de la *Loi sur le divorce*. Il ne semble donc y avoir aucun obstacle à l'établissement de règles uniformes applicables aux ordonnances de saisie-arrêt à durée indéterminée si la présente proposition devait être adoptée. Les règles et les formules qui se rapportent à la proposition I et qui figurent aux annexes pourraient facilement être adaptées en conséquence.

Cette proposition offre certains avantages que la première proposition n'offre pas:

1. L'ordonnance de saisie-arrêt et l'ordonnance de soutien seraient généralement rendues par le même tribunal. Le flot de paperasserie serait donc réduit et le juge ou le protonotaire qui rendrait l'ordonnance de saisie-arrêt bénéficierait de tous les renseignements supplémentaires fournis lors des procédures relatives à l'ordonnance de soutien.

2. La modification serait tout aussi efficace et utile dans le cas où le débiteur et le créancier résideraient dans la même province. La modification accorderait en effet aux provinces dont les lois ne prévoient pas la saisie-arrêt à durée indéterminée, les avantages de cette saisie-arrêt, tout aux moins en matière d'ordonnances rendues en vertu de la *Loi sur le divorce*.

Contrairement à la première proposition, celle-ci présente le désavantage que son application se ferait en deux étapes:

1. Le Parlement devra modifier la *Loi sur le divorce*; et

2. Les juges des divers tribunaux devront formuler des règles (sur lesquelles, nous l'espérons, ils s'entendront) destinées à appliquer la modification comme le prévoit l'alinéa 19(1)d).

À notre avis, ce désavantage est sérieux. La lenteur des travaux du Parlement canadien et des tribunaux est notoire, et si les juges des

différents tribunaux doivent se consulter et coopérer entre eux pour trouver de nouvelles règles, on peut s'attendre à un délai de mise en application encore plus long.

Cette proposition risque de soulever un autre problème. L'ingérence d'un tribunal d'une autre province dans leur système judiciaire pourrait susciter le ressentiment et la résistance de certaines provinces même si cette ingérence se fait à des fins aussi louables. Les tribunaux d'une province ont toujours considéré les tribunaux des autres provinces comme des tribunaux «étrangers» et tous ont tendance à exercer leur compétence quelque peu jalousement.

Les arguments relatifs à la rapidité de la mise en application et à la compétence exclusive semblent favoriser la modification des Règles de la Cour fédérale exposée à la première proposition.

Si on rejette cette première proposition nous croyons néanmoins que la saisie-arrêt à durée indéterminée constitue un mode d'exécution suffisamment utile et que l'objectif d'une meilleure exécution est assez important pour justifier le temps et les efforts supplémentaires que demanderait le processus de modification de la *Loi sur le divorce*.

Il faut toutefois songer à la réaction inévitable que provoque toute proposition de réforme du droit au Canada — «Cette réforme est-elle constitutionnelle?»

Au cours des dix dernières années, il a été clairement établi que la délivrance des ordonnances visant la garde des enfants et l'entretien en vertu de la *Loi sur le divorce* relève de la compétence du Parlement fédéral, puisqu'il s'agit là d'un pouvoir accessoire à l'exercice de la compétence fédérale en matière de divorce. La Cour suprême du Canada a tranché la question en rendant un jugement unanime à cet effet dans l'arrêt *Zacks c. Zacks*⁹.

Cette proposition soulève toutefois une question quelque peu différente:

La cour supérieure d'une province peut-elle, même en matière de divorce, rendre une ordonnance portant sur des biens qui est exécutoire à l'extérieur de cette province?

La *Loi sur le divorce* contient déjà la disposition suivante:

14. Un jugement de divorce prononcé en vertu de la présente loi ou une ordonnance rendue en vertu des articles 10 ou 11 sont exécutoires partout au Canada.

Si le pouvoir de rendre des ordonnances de soutien relève de la compétence du Parlement parce qu'il est accessoire au divorce, il nous semble tout à fait normal que le Parlement ait aussi compétence pour rendre ces ordonnances exécutoires.

Bien qu'il soit impossible de l'établir avec certitude, il semble que cette proposition serait constitutionnelle au même titre que d'autres lois fédérales comme la *Loi sur les liquidations*¹⁰ qui permet aux tribunaux d'une province de rendre des ordonnances qui sont exécutoires dans une autre province. Pour une étude plus complète de l'aspect constitutionnel, voir l'avis de R. D. Gibson à l'Annexe D.

Si cette proposition devait être acceptée, il serait fort utile, à la lumière des arrêts *Blane c. Blane* et *Ramsay c. Ramsay*, de modifier le paragraphe 11(2) en vue de permettre à un tribunal de modifier ou d'annuler une ordonnance rendue par un autre tribunal:

- a) dans le cas où les deux parties consentent, par écrit, à ce que ce tribunal entende la demande et en dispose; ou
- b) dans le cas où les deux parties résident, au moment où le tribunal est saisi de la demande, dans un lieu qui est du ressort de ce tribunal.

Bien qu'elle ne constitue qu'un élément secondaire de la proposition, cette modification est nécessaire si on veut atténuer l'effet des arrêts *Blane* et *Ramsay* sans causer de préjudice à quiconque.

Troisième proposition

Toute étude sérieuse des procédures d'exécution des décisions judiciaires soulève nécessairement la question suivante: Qui est toujours payé le premier? Qui est le percepteur le plus efficace des créances échues? Il s'agit, bien sûr, du ministre du Revenu national.

Il ne fait aucun doute que la façon la plus sûre de recouvrer les pensions alimentaires serait de recourir au mécanisme dont dispose le percepteur des impôts. Cependant de sérieux arguments militent contre cette solution, sans compter les problèmes de compétence qu'elle pourrait poser. Ainsi, la loi protège strictement le caractère confidentiel des renseignements relatifs aux déclarations d'impôt, et l'on soutient que toute divulgation de ces renseignements ainsi que tout usage que l'on en ferait à des fins autres que le recouvrement des impôts nuirait sérieusement à l'efficacité des lois fiscales et répandrait sur une grande échelle la fraude fiscale et la dissimulation du revenu.

Sans débattre les mérites relatifs qu'il y a à respecter le caractère confidentiel des déclarations d'impôt plutôt que d'assurer l'exécution des ordonnances de soutien, qui est importante sur le plan social et humain, il faut reconnaître qu'à l'heure actuelle tout au moins, la réalité politique s'oppose à l'adoption de mesures draconiennes.

Il serait toutefois possible d'instaurer une réforme peu radicale mais non moins utile, qui tirerait profit du succès que remporte le ministre du Revenu national dans la perception des impôts, sans violer aucun renseignement confidentiel.

La proposition est toute simple: il suffirait de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu*¹¹ et de rendre le ministre du Revenu national passible de saisie-arrêt pour que le paiement de l'arriéré d'une pension alimentaire puisse se faire à même le remboursement d'impôts payable au contribuable/débiteur saisi.

Traditionnellement la Couronne du chef du Canada n'est pas passible de saisie-arrêt, mais rien ne s'oppose à ce qu'elle le devienne si le Parlement en décide ainsi. La Couronne du chef de certaines provinces, sinon de chacune d'elles, a déjà renoncé à cet ancien privilège sans que cela ait causé aux droits de Sa Majesté un préjudice visible.

La proposition susmentionnée ne viole aucune disposition relative au caractère confidentiel de certaines données. Le ministre du Revenu national, quand il en recevrait l'ordre, consignerait simplement le remboursement d'impôts à la cour (jusqu'à concurrence de la dette), et en aviserait le débiteur saisi. L'endroit où se trouve le débiteur saisi et l'emploi qu'il occupe ne seraient pas révélés, ni aucun autre renseignement d'ordre financier.

Bien que le présent document vise avant tout l'exécution plus efficace des ordonnances de soutien rendues conformément à la *Loi sur le divorce*, il semble n'y avoir aucune raison pour que cette proposition ne s'applique pas également aux ordonnances de soutien de compétence provinciale, et lorsque les parties résident de fait dans la même province.

Il faudrait par ailleurs résoudre le problème suivant: le ministre du Revenu national devrait disposer des renseignements suffisants pour lui permettre de déterminer correctement l'identité du débiteur saisi. Le numéro d'assurance sociale de ce dernier suffirait; même si, au départ, il n'est pas connu, une recherche diligente suffit souvent à le trouver. Si toutefois il était difficile de connaître ce numéro, les renseignements suivants (auxquels devrait avoir accès chaque époux divorcé) devraient suffire à le retracer:

- a) les nom et prénoms du débiteur;
- b) la date et le lieu de sa naissance;
- c) sa dernière adresse connue et le nom du dernier employeur qu'on lui connaisse;
- d) l'adresse du débiteur au cours d'une année d'imposition déterminée; (par exemple, si Pierre Tremblay, né le 18 mai 1932, a produit une déclaration d'impôt en 1975 en donnant comme adresse 210, rue Claire-Fontaine, à Québec, et en désignant son épouse sous le prénom de Marie-Josée, il est possible au ministre du Revenu national de trouver son numéro d'assurance sociale et de retracer l'endroit où il vit actuellement).

Dans la majorité de ces cas, cependant, l'identité du débiteur est facile à établir et si un remboursement d'impôts lui était dû, il serait consigné à la cour et le ministre du Revenu national l'en aviserait en conséquence. Il est normal de supposer qu'un contribuable qui s'attend à recevoir un remboursement donnera au ministère son adresse exacte.

Le débiteur qui recevrait l'avis du ministre du Revenu national pourrait faire les observations qu'il juge indiquées, s'il conteste l'obligation qu'il a de payer, au moment où la créancière présente une requête afin que les sommes consignées à la cour lui soient versées.

Il faut mentionner que parfois le contribuable cède ou «es-compte» à l'avance son remboursement; dans ce cas le ministre du Revenu national devrait reconnaître la validité et le caractère prioritaire d'une telle cession s'il en était avisé avant qu'on lui transmette l'ordonnance de saisie-arrêt. Il importe donc que le créancier voie à ce que l'ordonnance de saisie-arrêt soit rendue et signifiée aussitôt que possible après le premier janvier pour assurer ses droits sur tout remboursement éventuel.

Cette proposition n'assurerait pas infailliblement l'exécution des ordonnances de soutien, mais elle donnerait au créancier quelque espoir de recouvrer au moins une partie des sommes qui lui sont dues, même si le débiteur était parti depuis longtemps sans laisser d'adresse. De fait, si ce dernier voyait lui échapper son remboursement d'impôts, il est fort probable que la créancière aurait rapidement de ses nouvelles, ne serait-ce que sous forme d'opposition. Comme les contribuables qui font un salaire moyen ont souvent droit à des remboursements d'impôts s'élevant à des centaines et même à des milliers de dollars, nous estimons que cette proposition mérite d'être étudiée sérieusement.

La solution proposée est peu coûteuse pour le créancier, et dans certains districts judiciaires aucuns frais de justice ne seraient exigibles comme au Manitoba par exemple, où une telle procédure pourrait se dérouler sans frais devant le tribunal de la famille (Enforcement Section of the Provincial Judge's Court (Family Division)).

Même si des frais judiciaires étaient exigibles, la créancière pourrait fort bien trouver la dépense justifiée dans les cas où il est vraisemblable que le débiteur a occupé un emploi quelque part. Le recouvrement d'une somme aussi minime que \$200 ou \$300 dollars peut sembler une fortune à une mère séparée qui s'efforce d'assurer l'existence de ses enfants.

Renvois

1. *Loi sur le divorce*, S.R.C. 1970, c. D-8.
2. *The Garnishment Act*, (Loi sur la saisie-arrêt) R.S.M. chap. G20, art. 14.
3. *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, (2^e Supp.), c. 10.
4. *Blane v. Blane* (1977), 13 O.R. (2d) 466.
5. *Ramsay v. Ramsay et al.* (1977) 13 O.R. (2d) 85.
6. *Acte de l'Amérique du Nord britannique*, 1867, art. 91(26).
7. *Quebec North Shore Paper Co. c. Canadien Pacifique Ltée.*, [1977] 2 R.C.S. 1054; D.L.R. (3d) 111.
8. Le juge Martin, citant le raisonnement dans *Peacock v. Bell*, 1 Wms. Saund. 73, 85 E.R. 84, raisonnement qui a été suivi dans *Gosset v. Howard*, 10 Q.B. 411, 116 E.R. 158; (*The Canadian Abridgment* (2d) 164, Item 985), disait:

[TRADUCTION] «En matière de compétence, la règle veut que la juridiction d'un tribunal supérieur s'étende à toutes les matières qui ne sont pas explicitement exclues du champ de sa compétence; en revanche, la juridiction d'un tribunal d'instance inférieure n'est censée s'étendre qu'aux matières expressément désignées.»

et

Le juge O'Halloran de la Cour d'appel, dans l'affaire *Re Patterson and Nanaimo Dry Cleaning and Laundry Workers Union* (1947), 2 W.W.R. 510, 4 D.L.R. 159 (C.A. C.-B) (*The Canadian Abridgment* (2d) 164, 987) déclarait:

[TRADUCTION] «S'il n'existe pas, dans les lois ou dans les règles de cour existantes, de règle de pratique applicable, il incombe alors au tribunal qui a compétence en la matière de prescrire une règle, qui soit juste et raisonnable, de façon à ne pas entraver ni retarder l'administration de la justice.»

9. *Zacks c. Zacks*, [1973] 35 R.C.S. 891, 35 D.L.R. (3d) 420.
10. *Loi sur les liquidations*, S.R.C. 1970, c. W-10.
11. *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, c. 63.

ANNEXE A

Règles de la Cour fédérale

Règle 2300

CHAPITRE F — SAISIES-ARRÊTS

Règle 2300. Saisie-arrêt des créances

(1) Sur demande *ex parte* d'une personne qui est créancière aux termes d'un jugement (ci-après désignée sous le nom de «créancier saisissant»), appuyée par un affidavit indiquant que le jugement n'a pas été exécuté et que la personne qui est débitrice aux termes du jugement (ci-après désignée sous le nom de «débiteur saisi»)

a) a une créance échue ou à échoir qui lui est due par une personne se trouvant au Canada, ou

b) a une créance échue ou à échoir qui lui est due par une personne ne se trouvant pas au Canada et que cette créance est une créance pour laquelle le débiteur saisi pourrait poursuivre cette personne au Canada,

la Cour pourra ordonner que toutes les créances échues ou à échoir dues au débiteur saisi par ce tiers (ci-après appelé le tiers saisi) soient saisies-arrêtees pour le paiement de la dette constatée par le jugement et que le tiers saisi expose, aux temps et lieu désignés, les raisons qu'il pourrait avoir de ne pas payer au créancier saisissant la dette qu'il a envers le débiteur saisi ou une fraction suffisante pour l'exécution du jugement (Formule 64).

(2) Une ordonnance de saisie-arrêt rendue en vertu de l'alinéa (1) aux fins d'exposer les raisons pour lesquelles il ne doit pas

payer, doit obligatoirement être signifiée 7 jours au moins avant la date fixée pour la comparution du tiers saisi,

a) au tiers saisi, par voie de signification à personne; et

b) sauf instructions contraires de la Cour, au débiteur saisi.

(3) Une ordonnance rendue en vertu de l'alinéa (1) assujettit d'une charge les créances saisies-arrêtées à compter du moment de sa signification au tiers saisi.

(4) Si le tiers saisi reconnaît sa dette, il peut, sous réserve de l'alinéa (6), consigner à la cour le montant de sa dette envers le débiteur saisi ou la partie d'icelle suffisante pour l'exécution de ce jugement, et en donner avis au créancier saisissant.

(5) Lorsque le tiers saisi n'a pas fait de consignation à la cour ainsi que le permet l'alinéa (4), la Cour pourra, s'il ne conteste pas la dette dont on le prétend débiteur envers le débiteur saisi ou s'il ne comparaît pas en application de l'ordonnance de saisie-arrêt aux fins d'exposer ses raisons, rendre une ordonnance ayant pour objet le paiement de la dette au créancier saisissant ou la consignation à la cour du montant de la dette (Formules 65 et 66). Si la dette n'est pas exigible au moment de la saisie-arrêt, une ordonnance de paiement de celle-ci à l'échéance peut être rendue.

(6) Lorsque la créance échue ou à échoir du débiteur saisi porte sur des traitements ou salaires, aucune partie de ceux-ci qui est insaisissable ou qui ne peut faire l'objet d'une charge aux termes du droit de la province concernée ne pourra être saisie-arrêtée aux termes d'une ordonnance rendue en vertu de la présente Règle.

(7) L'exécution d'une ordonnance rendue en vertu du paragraphe (5) peut être poursuivie de la même façon que celle de toute autre ordonnance condamnant à un paiement en espèces.

(8) Lorsque le tiers saisi conteste l'obligation de payer la dette échue ou à échoir dont on le prétend débiteur envers le débiteur saisi, la Cour pourra juger la question en litige par procédure sommaire ou ordonner que tout point qui doit être tranché pour permettre de statuer sur l'obligation du tiers saisi soit instruit selon l'un des modes d'instruction applicables à tout point ou à toute question qui se pose dans une action.

(9) Si, dans une saisie-arrêt, il est porté à la connaissance de la Cour qu'une personne autre que le débiteur saisi a ou prétend avoir droit au paiement de la créance à saisir-arrêter ou a ou prétend avoir une charge ou privilège sur cette créance, la Cour pourra ordonner à cette personne de comparaître devant elle et d'exposer la nature de sa réclamation ainsi que les détails y afférents.

(10) Après l'audition d'une personne qui comparaît devant la Cour conformément à une ordonnance rendue en vertu de l'alinéa (9), la Cour pourra juger par voie sommaire les points en litige entre les réclamants ou rendre telle autre ordonnance qu'elle estime juste, et notamment ordonner que tout point ou toute question qu'il est nécessaire de trancher pour permettre de statuer sur la validité de la réclamation de cette personne, soit instruit de la manière visée à l'alinéa (8).

(11) Tout paiement effectué par un tiers saisi en vertu de l'alinéa (4) ou conformément à une ordonnance rendue en vertu de la présente Règle, et tout produit d'une exécution poursuivie contre lui en conséquence d'une telle ordonnance, l'acquittent de son obligation envers le débiteur saisi, jusqu'à concurrence de la somme payée ou perçue même si, par la suite, la saisie-arrêt ou le jugement ou l'ordonnance rendu sur icelle sont annulés.

Règle 2301. Consignation de l'argent à la Cour

(1) Lorsqu'il y a de l'argent consigné à la Cour, au crédit d'un débiteur saisi, le créancier saisissant n'aura pas droit de saisir-arrêter cet argent, mais il pourra demander à la Cour une ordonnance portant que cet argent ou une partie d'icelui suffisante pour l'exécution du jugement ou de l'ordonnance dont il demande l'exécution forcée, ainsi que pour le paiement des frais de cette demande, soient versés au créancier saisissant.

(2) Lorsqu'il fait une demande en vertu de la présente Règle, le requérant doit obligatoirement en signifier un avis à l'administrateur dans le dossier pour lequel cet argent a été consigné à la Cour, et l'argent auquel se rapporte cette demande ne doit pas être versé par la Cour tant que cette demande n'aura pas été jugée.

(3) Sauf instructions contraires de la Cour, l'avis d'une requête faite en vertu de la présente Règle doit obligatoirement être signifié au débiteur saisi 7 jours au moins avant le jour qui y est désigné pour l'audition de la requête.

Règle 2302. Prélèvement des frais

Les frais de toute demande d'ordonnance prévue par le présent chapitre ainsi que des procédures qui en résultent directement ou indirectement sont, sauf instructions contraires de la Cour, prélevés par le créancier saisissant sur l'argent qu'il a perçu en vertu de l'ordonnance et avec rang antérieur à la somme accordée par le jugement.

ANNEXE B

DANS LA COUR FÉDÉRALE DU CANADA

DIVISION DE PREMIÈRE INSTANCE

ENTRE:

PATRICIA JOAN SUPEENE,

autrefois Patricia Joan
Beech,

Créancier saisissant
(*Requérante*),

- et -

EDWARD JOHN BEECH,

Débiteur saisi
(*Intimé*).

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

Le juge en chef adjoint:

Il s'agit d'une demande formée en vertu de la règle 324 pour une ordonnance *nisi* de saisie-arrêt en vertu de la règle 2300(1). La règle exige que la demande soit appuyée par un affidavit indiquant que la personne qui est débitrice a une créance échue ou à échoir qui lui est due par une personne se trouvant au Canada.

L'affidavit appuyant l'ordonnance recherchée a été signé à Winnipeg par la demanderesse qui est apparemment domiciliée à Winnipeg. Le seul renvoi à une créance échue due au défendeur

(débiteur saisi) se trouve à l'alinéa 4 de l'affidavit qui se lit comme suit:

4. QU'il existe une créance due et exigible à l'égard du débiteur saisi, qui réside à Vancouver (Colombie-Britannique), Canada par l'employeur du débiteur saisi (l'intimé), BELKIN PACKAGING (CORRUGATED DIVISION), 330 Viking Way, Richmond, (Colombie-Britannique), Canada.

À mon avis, ceci est totalement insuffisant pour satisfaire aux exigences de la règle. Aucune explication n'est donnée quant à la manière dont la déposante a pu avoir une connaissance personnelle du fait avancé et il y a peu de chances qu'elle en ait jamais eu connaissance. En outre, il s'agit d'une simple déclaration que la dette est due et exigible. La nature de la créance n'est pas indiquée mais, en présumant que l'alinéa laisse comprendre qu'elle est de nature salariale, son montant n'est pas indiqué ni la raison pour laquelle elle est due et exigible. Normalement, les salaires sont versés lorsqu'ils sont dus et il est relativement rare que le paiement en soit retardé et qu'il devienne dû et exigible. La règle interdit toute saisie-arrêt des salaires avant qu'ils soient dus.

Il serait tout à fait erroné d'assigner un tiers-saisi sur des indices aussi faibles et de lui faire engager des frais de comparution devant la Cour pour peut-être déclarer qu'aucune dette n'est échue ou que seulement un montant insignifiant est dû, lequel ne justifierait pas les frais.

En conséquence, la demande est refusée.

A. L. Thurlow

J.C.A.

OTTAWA,

le 18 juin 1976.

ANNEXE C

NOUVELLES RÈGLES DE LA COUR FÉDÉRALE PROPOSÉES RELATIVEMENT À L'APPLICATION DES ORDONNANCES RENDUES EN VERTU DE LA *LOI SUR LE DIVORCE*

Règle 2300.1

(1) Les règles suivantes s'appliquent lorsqu'un jugement ou une ordonnance prévoyant le paiement d'une pension alimentaire, a été rendu par cette cour en vertu des dispositions de la *Loi sur le divorce*, ou déposé devant cette cour en conformité avec la règle 1087.

(2) Sur demande *ex parte* du créancier, appuyée par un affidavit, selon la formule A, indiquant:

- a) que le jugement n'a pas été exécuté en tout ou en partie;
- b) que le déclarant croit réellement que le débiteur est à l'emploi du tiers-saisi, et qu'un salaire, un traitement, une commission, des honoraires ou toute autre somme d'argent sont payables à l'occasion au débiteur par le tiers-saisi relativement au travail exécuté ou aux services rendus dans le cadre de l'emploi du débiteur;
- c) les détails que connaît le créancier sur la nature du travail et le lieu de travail du débiteur et son adresse si elle est connue;
- d) qu'aucune ordonnance modifiant la ou les ordonnances enregistrées en vertu de la règle 1087 n'a été rendue, et que cette ordonnance est toujours en vigueur;
- e) l'adresse postale à laquelle doivent être envoyés les paiements en exécution de la saisie-arrêt;

la Cour peut ordonner que soient saisis-arrêtés, toutes les créances échues ou à échoir dues au débiteur par le tiers-saisi ainsi que tout salaire, traitement, commission, honoraires et toute autre somme d'argent payable au débiteur par le tiers-saisi en tout temps durant le mois civil qui suit la signification de l'ordonnance.

(3) Lorsqu'une saisie-arrêt est signifiée à l'employeur d'un débiteur, le tiers-saisi doit déduire et continuer à déduire du salaire, du traitement, de la commission, des honoraires ou de toute autre somme d'argent à échoir ou par la suite échue ou payables au débiteur par le tiers-saisi, les montants établis en conformité avec l'ordonnance de saisie-arrêt, et il doit remettre ces sommes d'argent à la personne visée dans l'ordonnance de saisie-arrêt tant que le débiteur est à son emploi et que la saisie-arrêt demeure en vigueur.

(4) Lorsque le salaire d'une personne est saisi ou saisi-arrêté en conformité avec les présentes règles, l'exemption qui lui sera versée doit être le plus important des montants suivants:

a) \$200.00 par mois ou un montant proportionnel à toute partie de mois; ou

b) le montant que la loi de la province de résidence du débiteur déclare insaisissable, lorsque le salaire, le traitement, la commission ou les honoraires sont saisis-arrêtés en exécution de l'obligation alimentaire.

(5) L'ordonnance de saisie-arrêt doit comporter en annexe:

a) la copie conforme de l'ordonnance enregistrée en vertu de la règle 1087;

b) un avis établissant:

(i) la résidence du débiteur;

(ii) la nature du travail et le lieu de travail du débiteur qui est à l'emploi du tiers-saisi au moment où l'ordonnance de saisie-arrêt est rendue, s'ils sont connus;

(iii) que la saisie-arrêt a été délivrée en vertu d'une ordonnance de soutien;

(iv) que le tiers-saisi doit donner un avis par la poste au tribunal concernant les paiements effectués au créancier en conformité avec l'ordonnance;

(v) que le tiers-saisi doit donner un avis au tribunal et au créancier par la poste sans délai lorsque le débiteur cesse d'être à son emploi et sans délai lors de son réengagement subséquent;

- (vi) l'exemption mensuelle de \$200.00 ou tout montant supérieur que prévoient les lois de la province de résidence du débiteur;
- (vii) que le débiteur peut, s'il le désire, demander au tribunal qui a rendu l'ordonnance enregistrée, d'en modifier les conditions, ou que le débiteur peut, s'il le désire, demander au tribunal qui a rendu l'ordonnance de saisie-arrêt d'en modifier les conditions.

(6) Une ordonnance rendue en conformité avec les présentes règles peut être abandonnée ou suspendue

- a) par un avis écrit que le créancier fait parvenir au tiers-saisi, dont une copie doit être remise ou expédiée par la poste au débiteur ainsi qu'à la Cour;
- b) par l'enregistrement à la Cour d'une ordonnance émanant du tribunal qui a rendu l'ordonnance enregistrée, indiquant que le créancier doit abandonner ou suspendre la saisie-arrêt;
- c) par une ordonnance de la Cour, rendue sur une requête dont avis a été donné au créancier, qui doit être entendue et jugée dans la province de résidence du créancier.

(7) Une saisie-arrêt prononcée en conformité des présentes règles ne doit pas s'appliquer pour exécuter le paiement d'un arriéré de plus de deux mois.

(8) Nonobstant les présentes règles, un créancier peut, en plus ou au lieu des procédures prévues en vertu de celles-ci, utiliser toute autre disposition de la loi lui permettant de recouvrer les sommes d'argent qui lui sont dues et payables en vertu d'une ordonnance de soutien.

(9) Lorsqu'à la suite de la signification d'une ordonnance rendue en conformité des présentes règles à un tiers-saisi, une ordonnance modifiant les conditions de l'ordonnance enregistrée en vertu de la règle 1087 est rendue, une copie certifiée de l'ordonnance modificative doit être enregistrée dans les plus brefs délais conformément aux présentes règles, et une copie doit être signifiée au tiers-saisi qui doit par la suite verser au créancier la pension prévue à l'ordonnance modificative.

(10)a) Lorsque le tiers-saisi conteste son obligation de payer, il doit sans délai donner au tribunal et au créancier un avis écrit exposant les motifs de sa contestation;

b) Lorsque l'avis est reçu en conformité avec ce qui précède, le tribunal peut décider par procédure sommaire que l'obligation du tiers-saisi soit instruite selon l'un des modes d'instruction applicables à tout point ou à toute question qui se pose dans une action.

AFFIDAVIT DU CRÉANCIER

(Intitulé de la cause)

Je, A.B., de la ville de _____, dans la province de _____, déclare sous serment:

1. QUE je suis A.B., le _____ nommé dans le jugement conditionnel de divorce qui se trouve en annexe du présent affidavit à titre de pièce «A» et qui a été enregistré devant cette cour le _____ jour d _____, 19 _____, et porte le n° _____.

2. QUE ledit jugement est devenu irrévocable le _____ [ou:] n'est pas encore devenu irrévocable.

3. QUE les conditions dudit jugement conditionnel relatif au paiement d'une pension alimentaire n'ont pas été modifiées et demeurent en vigueur. [ou:]

4. QUE les conditions dudit jugement conditionnel ont été modifiées comme suit: (exposer les dates des ordonnances modificatives et ajouter en annexe les copies conformes), et que l'ordonnance datée _____ (la plus récente) demeure en vigueur et a été enregistrée devant cette cour le _____ jour d _____ 19 _____, et porte le n° _____.

5. QUE C.D. (le débiteur) a refusé ou a négligé d'effectuer les paiements exigés en vertu de ladite ordonnance et se trouve en défaut pour la somme de \$ _____ couvrant la période (indiquer les détails du défaut).

6. QUE je suis la personne ayant légalement le droit de recevoir ladite somme d'argent et je désire que le paiement me soit envoyé à (adresse postale ou banque, etc.).

7. (Lorsque les paiements d'une pension alimentaire sont destinés aux enfants seulement ou lorsqu'un montant précis est payable pour

l'entretien des enfants seulement, indiquer si les enfants nommés sont toujours sous la garde et sous le contrôle du déclarant et sont toujours à charge).

8. (Lorsque les paiements d'une pension alimentaire sont destinés au créancier seulement, ou lorsqu'un montant précis est payable pour l'entretien du créancier seulement, indiquer si le créancier est remarié ou non).

9. QU'IL n'y a pas eu d'accord écrit entre C.D. et moi par lequel je renonce à tous les paiements ou à quelques-uns de ceux-ci, qui me sont dus en conformité avec l'ordonnance (ou les ordonnances) qui se trouve(nt) en annexe aux présentes (modifier au besoin).

10. QUE je crois réellement que C.D. est à l'emploi de E.F. (tiers-saisi) et que ce dernier doit, à l'occasion, des sommes d'argent échues ou à échoir à C.D. relativement aux salaires, traitements, honoraires et commissions payables audit C.D. par E.F. (préciser le lieu et la nature du travail s'ils sont connus).

11. QUE la plus récente adresse de C.D. que je connaisse le
[date] est la suivante:

(donner également le numéro d'assurance sociale et la date de naissance du débiteur s'ils sont connus).

DÉCLARÉ SOUS SERMENT DEVANT MOI, etc.

ORDONNANCE DE SAISIE-ARRÊT (POUR PENSION ALIMENTAIRE OU DE SOUTIEN)

(COUR)

DEVANT
L'HONORABLE _____ jour, le _____ jour
JUGE
(ou)
LE PROTONOTAIRE. _____ d _____, 19 ____.

ENTRE:

REQUÉRANT
(Créancier),

- et -

INTIMÉ, (Débiteur),

DESTINATAIRE: TIERS-SAISI.

ORDONNANCE DE SAISIE-ARRÊT

Règle de la Cour fédérale n° 2300.1

À la demande de _____, et après avoir lu
l'affidavit de _____, déposé, et entendu l'avocat du
créancier

1. IL EST ORDONNÉ que le tiers-saisi déduise à l'occasion, du salaire, du traitement, des honoraires ou de la commission présentement échus ou à échoir par la suite au débiteur, les montants suivants, notamment:

a) la somme de \$ _____ (représentant l'arriéré de la pension alimentaire d'au plus 2 mois); et

b) la somme de \$ _____ (hebdomadaire, bihebdomadaire, bimensuelle ou mensuelle) en tranches aussi égales que possible de manière à donner la somme de \$ _____ par _____ comme le prévoit l'ordonnance de soutien, tant que le débiteur demeure à l'emploi du tiers-saisi.

2. DE PLUS, IL EST ORDONNÉ que dans les sept jours suivant la déduction, le tiers-saisi remette la somme déduite à:

NOM

ADRESSE

SIGNÉ le _____ jour de _____, 19 ____.

Juge

Protonotaire.

R E M A R Q U E:

UNE COPIE SUPPLÉMENTAIRE DE LA PRÉSENTE ORDONNANCE ET DE L'AVIS EST FOURNIE AFIN QU'ELLE SOIT REMISE OU EXPÉDIÉE PAR LA POSTE DÈS QUE POSSIBLE AU DÉBITEUR PAR LE TIERS-SAISI

AVIS AU TIERS-SAISI ET AU DÉBITEUR

(COUR)

N^o

ENTRE:

REQUÉRANT

(*créancier*)

et

INTIMÉ

(*Débiteur*)

et

TIERS-SAISI

AU TIERS-SAISI SUSMENTIONNÉ ET AU DÉBITEUR:

Le débiteur (*nom*) _____ réside à _____
et est employé par le tiers-saisi à _____
en qualité de _____ .

Les chèques doivent être envoyés par la poste au créancier à l'adresse mentionnée dans l'ordonnance de saisie-arrêt.

Avocat du créancier.

L'ordonnance de saisie-arrêt ci-annexée a été rendue par la Cour fédérale à _____ pour assurer le paiement de la pension alimentaire ordonnée en vertu de la *Loi sur le divorce*. Toute communication doit être adressée à la Cour à l'adresse ci-dessus mentionnée.

La signification d'une ordonnance de saisie-arrêt rendue en vertu de la règle 2300.1 assujettit d'une charge toute créance échue ou à échoir due au débiteur par le tiers-saisi ainsi que tous salaires, traitements, honoraires ou commissions ou autres sommes qui viennent à échéance ou deviennent payables dans le mois civil qui suit la date de signification au tiers-saisi de l'ordonnance de saisie-arrêt.

Les paiements devront continuer d'être faits en conformité avec la présente ordonnance jusqu'à nouvel ordre de la Cour ou jusqu'à réception d'un avis écrit du créancier.

Si le tiers-saisi conteste son obligation de payer, il doit sans délai aviser par écrit la Cour ou le créancier des motifs de sa contestation. Lorsqu'un tel avis est reçu, la Cour peut sommairement décider qu'il sera procédé à l'examen de la question de l'obligation du tiers-saisi selon l'un des modes d'instruction applicables à tout point ou à toute question qui se pose dans une action.

Si les circonstances le justifient, le débiteur peut demander à la Cour de modifier l'ordonnance de saisie-arrêt; la Cour entendra cette demande et statuera sur celle-ci à l'endroit ci-dessus indiqué.

Le débiteur a également le droit de demander à la Cour qui a rendu l'ordonnance de la modifier si la situation des parties a changé de façon importante depuis la date de l'ordonnance.

Il est conseillé au débiteur qui désire présenter l'une ou l'autre de ces demandes d'avoir recours à un avocat.

R E M A R Q U E: Est exempte de la saisie prévue par cette ordonnance la plus élevée des sommes suivantes, qui doit être payée au débiteur:

- a) \$200. par mois (ou une somme diminuée proportionnellement pour toute période de paye plus courte); et
- b) la somme exempte de saisie aux fins du versement de la pension alimentaire dans la province où réside le débiteur;

ANNEXE D

CONSTITUTIONNALITÉ DU PROJET D'ORDONNANCES DE SAISIES-ARRÊTS À DURÉE INDETERMINÉE RENDUES SOUS LE RÉGIME DE LA *LOI SUR LE DIVORCE*

A. *Le Parlement pourrait-il adopter une procédure de saisie-arrêt à durée indéterminée pour l'exécution des ordonnances de soutien n'importe où au Canada?*

Bien que les procédures de saisie, d'exécution et de saisie-arrêt soient normalement considérées comme relevant de la compétence des provinces¹, il existe déjà des lois fédérales qui prévoient des saisies-arrêts et autres mesures semblables pour donner effet à des droits régis par des lois fédérales. La *Loi sur les liquidations*², par exemple, autorise la saisie-arrêt des créances de sociétés dont les affaires sont liquidées, ce droit devant être exercé conformément aux lois et aux procédures de la province intéressée. La *Loi de l'impôt sur le revenu*³ prévoit la saisie-arrêt des créances de contribuables en défaut et elle dispose en outre, lorsqu'il s'agit de rémunération, que la saisie-arrêt aura une durée indéterminée. L'existence de ces dispositions n'établit pas pour autant leur constitutionnalité (toutefois, l'absence apparente de toute contestation de leur validité peut être significative). Avant qu'une opinion puisse être exprimée avec assurance sur la constitutionnalité du projet d'ordonnances de saisies-arrêts rendues sous le régime de la *Loi sur le divorce*, il est nécessaire d'examiner les arguments invoqués à l'appui des deux thèses contraires.

La constitution attribue au Parlement du Canada la compétence en matière de «mariage et de divorce»⁴. Bien qu'on ait douté, au début, du droit du Parlement d'inclure des questions accessoires telles l'entretien et la garde des enfants dans la *Loi sur le divorce*⁵, il est maintenant établi que de telles questions doivent être considérées comme «nécessairement accessoires» au divorce⁶. Il est probable qu'une procédure comme la saisie-arrêt, conçue pour assurer l'exécution d'obligations imposées en vertu de ces dispositions accessoires, serait considérée de la même façon. Il n'a pas encore été

statué sur la question, toutefois, et il existe au moins un argument plausible qui va à l'encontre de cette thèse.

On pourrait prétendre que deux sujets de compétence provinciale sont touchés: «la propriété et les droits civils dans la province»⁷ et «l'administration de la justice dans la province, y compris la création . . . de tribunaux provinciaux . . . y compris la procédure en matière civile dans ces tribunaux»⁸. Il ne devrait pas y avoir de problème dans le premier cas puisqu'on pourrait dire que la procédure proposée se rattache autant au «divorce» qu'à la «propriété et aux droits civils»; et dans les cas où il y a dualité, la loi fédérale l'emporte. Il serait toutefois possible de prétendre que la question est beaucoup plus reliée à la «procédure civile» qu'au «divorce», auquel cas on jugerait qu'elle relève, essentiellement, de la compétence provinciale.

Un problème semblable, non encore résolu, se pose relativement à la *Loi sur la preuve* fédérale. La loi prévoit qu'elle s'applique à «toutes les procédures civiles, ainsi qu'à toutes les autres matières de la compétence du Parlement du Canada»⁹. Dans un *obiter dictum*, un juge ontarien affirmait en 1945, dans l'affaire *Stafford v. Stafford*¹⁰, que la loi fédérale sur la preuve ne pouvait s'appliquer à une instance de divorce dont serait saisi un tribunal provincial parce que la preuve est principalement une question de procédure et relève donc de la compétence exclusive des provinces¹¹. Une procédure de saisie-arrêt établie par une loi fédérale pourrait, par un raisonnement analogue, être considérée comme essentiellement relative à la procédure civile, et, par conséquent, comme étant au-delà des pouvoirs du fédéral si on voulait qu'elle soit appliquée par les tribunaux provinciaux (cours supérieures ou autres).

Je doute que cet argument l'emporte. Premièrement, il existe une décision incompatible avec la précédente: *Re Grande Textiles Ltd. and Drunker*¹². Un juge de la Cour supérieure du Québec y décidait que la *Loi sur la preuve* fédérale s'appliquait aux procédures de faillite engagées devant un tribunal provincial. Deuxièmement, il existe une quantité d'*obiter dicta* et de commentaires savants qui suggèrent que le Parlement peut prévoir des procédures destinées à donner effet à des droits conférés par le fédéral¹³. Même si l'*obiter dictum* de l'affaire *Stafford* était fondé, il est possible que le droit à une ordonnance de saisie-arrêt soit, plus que la preuve, considéré comme une question de fond plutôt que de procédure. Enfin, si on s'inquiète du problème constitutionnel, il serait peut-être possible de concevoir cette mesure de façon à ne pas avoir recours aux tribunaux

provinciaux. La procédure de saisie-arrêt prévue par la *Loi de l'impôt sur le revenu* évite complètement l'intervention des tribunaux.

B. *Le Parlement pourrait-il imposer aux cours supérieures provinciales l'obligation de mettre ces mesures en application?*

Oui. Si l'on excepte la possibilité, étudiée plus haut, que la question soit considérée comme relevant de la «procédure civile» dans les tribunaux provinciaux, il n'existe aucun obstacle à ce qu'un nouveau domaine de compétence soit attribué aux tribunaux provinciaux. On compte un grand nombre de dispositions à cet effet dans les recueils de lois fédérales, notamment les articles de la *Loi sur le divorce* prévoyant des mesures accessoires qui ont été retenus dans l'arrêt *Zacks*¹⁴.

C. *Le Parlement pourrait-il prévoir l'application réciproque des ordonnances de saisie-arrêt?*

Une province peut légiférer dans son champ de compétence sur l'application réciproque des ordonnances rendues par les tribunaux d'autres provinces ou d'autres pays¹⁵. Toutefois, cela n'empêche pas le pouvoir fédéral de s'occuper de cette question d'une manière uniforme. Je suis d'avis que si une telle disposition devait être ajoutée à la *Loi sur le divorce* elle serait considérée comme étant nécessairement accessoire au divorce¹⁶. En fait, bien que personne ne se soit clairement prononcé sur la question, et que certains constitutionnalistes ne seront probablement pas d'accord, je crois également que le parlement pourrait en vertu de son pouvoir résiduaire portant sur «la paix, l'ordre et le bon gouvernement»¹⁷, prévoir l'application réciproque des ordonnances provinciales de saisie-arrêt — même celles qui ont été rendues relativement à des questions qui par ailleurs ne relèvent pas de la compétence fédérale.

D. *Le Parlement pourrait-il donner à un tribunal le pouvoir de rendre une ordonnance de saisie-arrêt à durée indéterminée qui serait soumise aux exemptions établies dans la loi d'une province applicable à la saisie-arrêt?*

Oui. L'insertion par renvoi de la loi d'une province est constitutionnellement valide¹⁸. Il arrive fréquemment que le Parlement adopte

certaines mesures législatives provinciales sur une question donnée et qu'il les incorpore à ses propres dispositions¹⁹.

E. *La Cour fédérale du Canada pourrait-elle remplacer les cours supérieures des provinces?*

Cela pourrait poser un problème. La Cour fédérale étant une création de l'article 101 de l'*A.A.N.B.*, qui permet la création de tribunaux au niveau fédéral «pour la meilleure exécution des lois du Canada», il a été décidé que la compétence de la cour est limitée par la constitution à des questions faisant l'objet d'une législation fédérale distincte²⁰. Si un litige est régi par des principes généraux de droit provincial, la Cour fédérale n'est pas compétente pour le régler.

Évidemment, il existe une législation distincte concernant le divorce qui pourrait être administrée par la Cour fédérale, mais à l'exception de quelques dispositions législatives spéciales, il n'existe aucune législation fédérale relative aux saisies-arrêts. Le problème pourrait être résolu à la condition que le nouveau recours proposé soit entièrement codifié dans la loi fédérale. Toutefois, ce recours serait probablement invalide si la loi ne faisait que créer le droit fondamental et laissait à la cour le soin d'en établir les modalités d'exercice selon le «common law». Le même problème pourrait surgir si l'on demandait à la Cour fédérale d'administrer les exemptions imposées dans les différentes lois provinciales. Il serait sans doute possible d'adopter avec succès les lois provinciales sur la saisie-arrêt et de les intégrer à la législation fédérale par «insertion par renvoi», mais cette tentative serait probablement écartée parce que «spécieuse».

Par conséquent, il serait sage soit d'adopter un code de saisie-arrêt complètement autonome, soit d'utiliser les cours supérieures des provinces pour appliquer le nouveau projet.

Dale Gibson,
le 25 mars 1979.

Renvois de l'Annexe D

1. *Paquin c. Warden* (1941) 71 B.R. 425 (C.A. Qué.).
2. S.R.C. 1970, c. W-10, art. 116.
3. S.C. 1970-71-72, c. 63, art. 224.
4. *Acte de l'Amérique du Nord britannique*, 1867, art. 91 (26).
5. S.R.C. 1970, c. D-8. Le débat constitutionnel qui a précédé l'adoption de la loi est décrit par F. J. E. Jordan dans son article «The Federal Divorce Act (1968) and the Constitutions», (1968) 14 McGill L.J. 209.
6. *Zacks c. Zacks* [1973] R.C.S. 891, (1973), 35 D.L.R. (3d) 420. S. I. Bushnell, soutient dans «Family Law and the Constitution», (1978) 1 Can.J.Fam.L. 202, que le principe du «nécessairement accessoire» a été poussé trop loin dans *Zacks* et la jurisprudence subséquente. Toutefois, puisqu'il s'agit d'une décision unanime de la Cour suprême, cette critique n'a pas en pratique tellement d'importance.
7. *A.A.N.B.*, art. 92(13).
8. *A.A.N.B.*, art. 92(14).
9. S.R.C. 1970, c. E-10, art. 2.
10. (1945) 1 D.L.R. 263 (H.C. Ont.).
11. La *Loi sur le divorce* actuelle (à l'art. 20) prévoit que les lois provinciales sur la preuve s'appliquent «aux procédures» en matière de divorce mais elle renferme une disposition particulière (l'art. 21) qui traite de «l'admissibilité» des «admissions» faites au cours d'une tentative de réconciliation.
12. (1954), 34 C.B.R. 213 (C. Sup. Qué). L'arrêt *Stafford* n'a pas été pris en considération.
13. Par exemple, dans l'arrêt *Bilsland v. Bilsland* [1922] 1 W.W.R. 718 (C.A. Man.), où il a été décidé que la province pouvait légiférer sur la procédure en matière de divorce, le tribunal a

très clairement énoncé que la province ne pouvait exercer ce pouvoir que [TRADUCTION] «jusqu'à ce que le Parlement du Canada légifère en ce domaine . . .», (le juge d'appel Dennistoun, à la p. 730). Jordan dans son article, (1968) 14 *McGill L.J.* 209, à la p. 231, exprime la même opinion (à l'égard de l'attribution de compétence à des tribunaux particuliers). Même Bushnell, qui critiquait l'élargissement du champ de compétence fédérale pour y inclure les mesures accessoires au divorce, admettait que: [TRADUCTION] «Peut-être faudrait-il aussi que la loi prévoie le moyen d'exécuter à l'échelle nationale les ordonnances rendues en même temps que le jugement de divorce» (1978), 1 *Can. J. Fam. L.* 202, à la p. 230.

14. Note 6, *supra*.
15. *Proc.-gén. de l'Ontario c. Scott*, [1956] R.C.S. 137, 1 D.L.R. (2d) 433.
16. Les articles 128 et 129 de la loi *Loi sur les liquidations*, S.R.C. 1970, c. W-10, prévoient que des ordonnances rendues par un tribunal d'une province peuvent être exécutées par d'autres tribunaux.
17. *A.A.N.B.*, art. 91.
18. *Proc.-gén. de l'Ontario c. Scott*, [1956] R.C.S. 137, 1 D.L.R. (2d) 433; *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board* [1968] R.C.S. 569, 68 D.L.R. (2d) 384.
19. Par exemple, la *Loi sur les liquidations*, S.R.C. 1970, c. W-10, art. 106 et la *Loi sur les Indiens*, S.C.R. 1970, c. I-6, art. 88. Les conséquences de cette dernière disposition ont été examinées dans *Les Parents naturels c. Superintendent of Child Welfare*, [1976] 2 R.C.S. 751, 60 D.L.R. (3d) 148.
20. *Québec North Shore Paper Co. c. Canadien Pacifique Ltée.*, [1977] 2 R.C.S. 1054, 71 D.L.R. (3d) 111; *McNamara c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654, 75 D.L.R. (3d) 273.

PRACTICAL TOOLS TO IMPROVE
INTERPROVINCIAL ENFORCEMENT
OF MAINTENANCE ORDERS
AFTER DIVORCE

